

Lagares, Rosilene; Sousa, Adaires Rodrigues de; Barreira Cavalcante, Jemima G.; Moura Gomes, Walber

OS Planos Municipais de Educação no Tocantins: Arqueologia dos processos de construção e perspectivas de regime de colaboração e da gestão democrática

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

CITA SUGERIDA:

*Lagares, R.; Sousa, A.; Barreira Cavalcante, J.; Moura Gomes, W. (2014) OS Planos Municipais de Educação no Tocantins: Arqueologia dos processos de construção e perspectivas de regime de colaboração e da gestão democrática [en línea]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4632/ev.4632.pdf*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: ARQUEOLOGIA DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO E PERSPECTIVAS DE REGIME DE COLABORAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Rosilene Lagares, Universidade Federal do Tocantins (UFT)/Campus de Palmas/Pedagogia/PPGE/PET, roselagares@uft.edu.br

Adaires Rodrigues de Sousa, UFT/Campus de Palmas/Pedagogia/PPGE, adaresrodrigues@bol.com.br

Jemima G. Barreira Cavalcante, UFT/Campus de Palmas/Pedagogia/PPGE, jemimabarreira@gmail.com

Walber Moura Gomes, UFT/Campus de Palmas/Pedagogia/PET, wzara1@hotmail.com

Resumo: O trabalho apresenta resultados de pesquisa acerca das políticas de educação no Brasil, do princípio regime de colaboração e da gestão da educação, apresentando, neste momento, aspectos da trajetória sociopolítica da elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação (PMEs), deflagrada em 2013 pelo MEC/SASE, com as possibilidades de efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática. Sua abordagem é qualitativa, de caráter teórico-empírico e exploratório, abarcando a documentação relativa aos PMEs dos Municípios. No Tocantins, até o início do ano de 2014, um georreferenciamento demonstra que dos 139 Municípios, apenas seis elaboraram seus PMEs. Neste contexto, predomina a visão de administração municipal restrita às suas instituições escolares e ao tempo de sua gestão, sem relação ou articulação com metas nacionais comuns com vistas à materialização do Sistema Nacional de Educação. Deste processo, destaca-se o significativo movimento sociopolítico em torno do planejamento da educação no século XXI, enfrentado o desafio de definir o objetivo comum da educação brasileira. Entretanto, há ideias que merecem ser investigadas, como a sua concepção de gestão e planejamento e as formas de colaboração estabelecidas.

Palavras-chave: Sistema federativo. Política Educacional. Gestão e Planejamento da Educação. Sistema Municipal de Educação. Brasil-Tocantins.

Introdução

Um sistema municipal de educação implica um conjunto de elementos a ele constitutivos, dentre esses a definição de uma concepção de educação, de um objetivo comum

da educação municipal com seus princípios, explicitados, em especial, em um Plano Municipal de Educação (PME). Nesse caso, o Plano é compreendido como um documento fundamental da gestão, para o estabelecimento da intencionalidade da educação no Município e, ainda, como um processo de construção do conhecimento para os sujeitos envolvidos.

Este texto nasce da preocupação com o processo e o(s) significado(s) das ações deflagradas pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), para a elaboração ou adequação dos planos municipais de educação (PMEs) ao Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a), especificamente, no Estado do Tocantins, apreendendo perspectivas de regime de colaboração e gestão democrática no campo da educação.

Assim posto, o propósito deste trabalho é apresentar aspectos da trajetória sociopolítica deflagrada em 2013 pelo MEC/SASE para a elaboração ou adequação dos PMEs no Estado do Tocantins, com as possibilidades de efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática.

Sua relevância está em discutir uma temática que implicará profundamente na educação brasileira, positivamente ou negativamente, a depender do trabalho desencadeado nas esferas estaduais e municipais, considerando a importância de um planejamento na gestão da educação. Ainda, justifica-se por ser um trabalho inédito na academia.

Os caminhos do processo científico, para a construção deste trabalho, agregando os aspectos instrumentais, sustentados pela concepção teórica que segue, foram a abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios, considerando que a intenção neste momento é a constituição de uma visão geral, uma primeira aproximação acerca de fenômeno em estudo, com informações colhidas por meio de análises bibliográficas e documentais e levantamento em campo.

O *corpus* teórico deste trabalho foi construído com base em pesquisa bibliográfica, abordando um conjunto de produções científicas consideradas salutares, de intelectuais renomados que vêm se dedicando ao estudo dos novos desenhos no campo das políticas públicas, da legislação e da gestão da educação, a partir dos anos 1990, sobretudo no âmbito dos Municípios. O que significou “realizar um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material bibliográfico, e que isso exige vigilância epistemológica.” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 37).

Nessa construção, foram usados teóricos do campo das políticas públicas e da gestão da educação, que compartilham e defendem a gestão democrática e o regime de colaboração, implicando no planejamento político social/participativo.

Neste trabalho, a análise documental é compreendida como um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), favorecendo a observação de concepções e conceitos (CELLARD, 2008).

No que tange a apreensão dos documentos, verificou-se que há uma vasta produção pelo MEC/SASE para este processo, além de documentos próprios de cada Estado, produzido por seus Avaliadores Educacionais (AEs). Contudo, considerando a extensão deste trabalho, serão descritos exclusivamente aspectos do documento nacional ‘Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação’.

Em campo, foram realizadas observações de três encontros de formação com os Dirigentes Municipais de Educação (DME), dos 139 (cento e trinta e nove) Municípios do Tocantins, e técnicos das Secretarias Municipais e Estadual de Educação, cujas informações serão abordadas de modo introdutório.

Para a organização e a compreensão dos dados e a construção das informações, o trabalho apoia-se em Triviños (1996, p.161), para o qual, o processo de análise de conteúdo pode ser feito mediante pré-análise, com a organização do material; descrição analítica dos dados, com a codificação, classificação, categorização; e interpretação referencial, sendo o tratamento e reflexão. Neste momento, serão retratadas a pré-análise e certa descrição dos dados, trabalho iluminado pela ideia de que este texto agrega uma pesquisa mais ampla, com a intenção interpretativa de temas, conceitos, categorias, padrões que emergem dos dados. Assim, todos os dados serão examinados e deles serão extraídos sentidos, ficando claras as múltiplas possibilidades de visões (olhares) que possam emergir do problema. Com o andamento posterior da pesquisa, serão desenvolvidas categorias, temas ou perspectivas de codificação, criadas pelos próprios pesquisadores.

Com a intenção de sistematização das informações de modo didático, o texto está organizado em três seções, além desta introdução, das considerações finais e das referências.

1 Gestão e planejamento democráticos de educação e regime de colaboração: *concepções e conceitos – considerações precedentes*

No campo das políticas públicas e da gestão da educação, especificamente, para os que defendem a tese da gestão democrática, do regime de colaboração e do planejamento político social/participativo, é necessário “[...] dar lugar a uma leitura de processo, que mostre as políticas públicas como construção sociohistórica e como condição para a transformação da realidade social”. (MOMMA; CARDOSO; BRYAN, 2009, p. 19-20). Ainda, se perguntam se “As políticas e seus desdobramentos são compreendidos como forma de efetivação da vivência do direito?” (MOMMA; CARDOSO; BRYAN, 2009, p. 20).

Para Fernandes e Lagares (2013), a compreensão das políticas educacionais passa pelo entendimento da articulação orgânica e dialética entre a estrutura socioeconômica e a superestrutura ideológica e política, sendo, então, as políticas uma resultante da simultaneidade entre elementos de coerção e persuasão das forças sociais, pela hegemonia de um projeto societário.

No que diz respeito à gestão da educação e a sua concepção democrática, torna-se fundamental o conhecimento das matrizes teóricas da gestão educacional e das instituições educacionais no Brasil, com suas tendências atuais; o discernimento dos princípios da gestão democrática da educação e das instituições educacionais; a percepção das pressões político pedagógicas à implementação da gestão democrática na educação e nas instituições educacionais; o reconhecimento dos diferentes mecanismos no processo de participação na gestão das instituições educacionais e dos sistemas de ensino/educação; e, por fim, a concepção da gestão democrática da educação como um processo coletivo e historicamente construído (LAGARES, 2014).

Assim posto, neste trabalho, a gestão da educação não se apresenta como sinônimo de gerência, com uma conotação neotecnista dessa prática, mas como o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. (FERREIRA; AGUIAR, 2000).

Nesse *corpus* teórico, o planejamento é compreendido como processo e não como fim em si mesmo, sendo sempre orientado por pressupostos teóricos que explicitem as concepções de educação e de gestão. Assim, o planejamento, antes de ser uma mera questão técnica, envolve posicionamentos, escolhas, jogo de poder, compromisso para com a mudança e, para ser significativo, há que se ter a real necessidade de fazê-lo, de ver sentido, de acreditar (VASCONCELLOS, 1999).

Para Forester (1993 *apud* MOMMA; CARDOSO; BRYAN, 2009, p. 25), planejar por meio do questionamento da realidade e pelo diálogo com os vários atores envolvidos permite que as atenções sejam concentradas nos objetivos e que se organizem as ações de

modo coletivo, suplantando a clássica separação entre análise, projeto e implementação de políticas. O que implica, “[...] para o êxito na implementação de políticas públicas, o diálogo permanente entre os sujeitos e suas demandas, ações e concepções de projetos sociais”.

Ainda, para Momma, Cardoso e Bryan (2009, p. 26), é fundamental compreender que “não há uma receita técnica, academicamente correta, que dê conta de orientar ou explicar as ações e movimentos dos diferentes e diversos sujeitos envolvidos nesse processo”.

Portanto, o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas e indiretas de participação [...] Em processos emancipatórios, a peça-chave é sempre o sujeito social que assim se entende e como tal realiza sua própria emancipação [...] Na relação autoritária (centralizadora), fabrica-se o “obediente”, o “submisso”, o “discípulo” para copiar e imitar; na relação crítica emancipadora (democrática, participativa, dialógica), motiva-se a formação do “novo mestre” capaz de dotar-se de projeto próprio de desenvolvimento. Não há como “substituir” a iniciativa própria de quem pretende emancipar-se [...] Daí a importância do planejamento (e da gestão) participativo, caracterizado como aquele processo que começa pela tomada de consciência crítica que evolui para a formulação de projeto próprio de enfrentamento dos problemas conscientizados e sublima-se no reconhecimento da necessidade e organizar-se de modo competente. (FERREIRA, 2000, p. 171).

Tratando-se, especificamente, do contexto brasileiro a partir da segunda década do Século XXI, o País passa a ser normatizado, pela segunda vez, por um PNE aprovado por lei – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), de duração decenal, que tem como objetivo: “[...] articular o sistema nacional de educação [SNE] em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...]”. (BRASIL, 2009, art. 4º).

Entretanto, a Lei nº 13.005, que aprova o PNE, diz que o SNE é o responsável pela articulação da educação: “Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.”

Controvérsias a parte, a articulação possibilita o movimento e o relacionamento entre os sistemas, que cumprem finalidades orgânicas e contribuem para o conjunto, o que é maior do que a soma de cada uma das suas partes.

Nesse sentido, para a construção de um sistema dinâmico, participativo e aberto, ao contrário de um sistema estático, autoritário e fechado, também, faz-se essencial o regime de colaboração como elemento para esta articulação, considerando a contradição e o conflito como constitutivos deste processo, não sendo, portanto, negados, ao contrário trabalhados para serem superados coletivamente (ARAÚJO, 2010).

Os planos das esferas públicas estaduais e municipais são elementos compreendidos como possibilidades para tentar romper a organização dispersiva da educação brasileira, a partir de intencionalidades/objetivos comuns, buscando uma escola comum em todo o território nacional (SAVIANI, 1999). Em outros termos, são mecanismos no processo de participação na gestão dos sistemas de educação.

Isto, sustentados, também, pelas teses do planejamento político-social/participativo/dialógico/democrático, que o concebem como atividade-meio e um processo do Estado, não de um governo e, portanto, agregando ações diversas, sendo a elaboração, implementação, acompanhamento, monitoramento, avaliação periódicos. Ao contrário das ideias do planejamento técnico racional, cuja ideia básica é o produto final elaborado de modo racional, com vistas a eficiência e eficácia.

2 Plano Municipal de Educação no Brasil: *registros de intencionalidades no século XXI a partir de documentos oficiais*

Em meio às várias concepções, tradições, discursos e práticas de planejamento no campo da educação, pergunta-se quais as diretrizes para os Municípios brasileiros planejarem suas atribuições no campo da educação no século XXI.

Em 2001, a Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001, art. 2º), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), dispôs que os Municípios deveriam, com base neste Plano, elaborar planos decenais correspondentes.

Em 2005, no que tange aos PME e para o fortalecimento dos sistemas de ensino, o Ministério da Educação (MEC), por meio do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais Correspondentes, publicou três documentos específicos para subsidiar os Municípios na elaboração do PME sendo: Documento Norteador para elaboração do Plano Municipal de

Educação; Documento Subsídios para o Planejamento da Rede Escolar com base na experiência em Minicenso Educacional; Documento Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação.

O Documento Final da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae-2010, p. 25, 28, 35, 36) faz referência a “não efetivação de planos estaduais e municipais que dessem consecução às diretrizes e metas do PNE, durante a vigência do Plano (2001-2011);” e explicita que estes planos municipais e estaduais “Situam-se como espaços de definição de políticas de Estado.” (p. 44). e reforça o princípio da gestão democrática da educação ao explicitar que a elaboração e a implementação orgânica de planos estaduais e municipais de educação deverão acontecer com a “divulgação, a participação de profissionais da educação, estudantes, mães/pais e/ou responsáveis e da comunidade local.” (p. 27, 38). E, em seu processo de gestão, é necessária a “criação de estrutura articulada de acompanhamento e de avaliação desses planos”; (p. 37).

Já na segunda década do Século XXI, os Documentos Base para a Conae 2014 – volumes I e II (BRASIL, 2014b) fazem menção aos planos decenais de educação dos entes federados como elementos que contribuirão para a organicidade das políticas, e reiteram a necessidade de sua elaboração, bem como de sua implementação, acompanhamento e avaliação. Nesse processo, explicitam a democracia como princípio da gestão e o necessário auxílio técnico e financeiro da União aos demais entes federados.

Em 2014, é sancionada a Lei do PNE (BRASIL, 2014a), cujo artigo 8º explicita o dever dos entes federados Estados, Distrito Federal e Municípios com a elaboração ou a adequação de seus respectivos planos, com políticas articuladas federativamente e com base em princípios democráticos, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

No art. 7º, § 3º, o PNE prevê que os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criem mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas tanto do Plano Nacional quanto dos planos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Na Meta 19, estratégia 19.3, o PNE explicita que o acompanhamento da execução do PNE e dos demais planos de educação deverá ser realizado por Fóruns Permanentes de Educação.

Em 2013, antes da aprovação do PNE, o MEC, por meio da SASE e sua Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (Dicope), deflagra um processo de articulação e apoio aos Municípios brasileiros para a construção ou adequação dos PMEs no país, envolvendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o Conselho Nacional de

Secretários de Educação (Consed), com suas Secretarias Estaduais e Distrital de Educação; e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com suas Seccionais regionais.

Este Ministério apresenta uma vasta produção documental com orientações e apoio aos demais entes federados para este processo, além de documentos próprios de cada Estado, produzido por seus Avaliadores Educacionais (AEs).

Em âmbito nacional, destacam-se os documentos ‘Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação (BRASIL, 2013a); Cartas aos AEs com orientações diversas (até o momento dez); Orientações de Demandas aos AEs; Cadernos Planejando a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação, Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, Construindo as Metas do Seu Município (BRASIL, 2013b) e O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações (BRASIL, 2014c).’

3 Cooperação União-Estado-Municípios na elaboração ou adequação dos planos municipais e estadual de educação no Tocantins

3.1 Documento ‘Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação’

O documento ‘Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação’ (BRASIL, 2013a) é um dos mais explicativos no que diz respeito a atuação de cada esfera e instituição.

Na sua apresentação, o documento explicita a sua concepção crítica de educação: “[...] a educação articula-se às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade.” (BRASIL, 2013a, p. 1).

Em seguida, refere-se à elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação como ação necessária na construção e na definição do SNE e, ainda, faz menção a um trabalho compartilhado, mas não menciona a expressão ‘regime de colaboração’:

Segundo o documento, “[...] a finalidade dessa **parceria** é possibilitar aos estados, o Distrito Federal e aos municípios a necessária orientação [...]” (BRASIL, 2013a, p.1) (Grifos dos autores), sob a orientação/assistência técnica da SASE/MEC, nas fases de:

a) **Adequação/elaboração** dos planos, incluindo:

- a estruturação da **análise situacional da realidade educacional**
- a análise e a definição das **metas e estratégias** (fundamentada pela análise situacional)
- a preparação de **Projeto de Lei**, a ser encaminhado para o respectivo executivo e, posteriormente, ao legislativo.

b) **Acompanhamento** dos planos por meio do Sistema de Avaliação Educacional (SAE), possibilitando melhor organização da equipe de acompanhamento, colaborando assim para melhorar o suporte e a **auxílio nas diversas fases do plano**, que compreende a orientação na fase de **elaboração, implementação e monitoramento** das ações previstas.

Como se lê, o documento utiliza-se de conceitos de outras concepções de gestão, que não a democrática, a exemplo ‘coordenação compartilhada e parceria’. Ainda, mantém a mesma linha de pensamento do PNE (BRASIL, 2014a) de não explicitar os objetivos dos planos. Por outro lado, explicita fases consideradas essenciais em um processo de planejamento político social, como a elaboração, implementação, acompanhamento e monitoramento.

Nesse trabalho de **coordenação compartilhada**, como explicitado no documento, há atribuições para a esfera pública federal, por meio da SASE/MEC e FNDE/MEC; para a esfera pública estadual, por meio da Seduc; e para os Municípios, por meio da Secretaria Municipal de Educação. Ainda, há atribuições para instituições não governamentais representativas dos Municípios e dos Estados, sendo a Undime Seccionais e o Consed. Por fim, também, há atribuições para a sociedade civil, que deverá se integrar a Comissão Representativa da Sociedade.

A SASE/MEC (BRASIL, 2013a, p. 2) tem onze atribuições no referido processo, que envolvem a coordenação nacional; a definição das diretrizes gerais e da estrutura operacional; a mobilização, capacitação, orientação, apoio, análise de relatórios de desenvolvimento das atividades e autorização de pagamentos dos AEs; produção e distribuição de materiais técnicos; a promoção e articulação política entre os envolvidos; e o acompanhamento, monitoramento e avaliação do processo.

- a) **Coordenar nacionalmente o processo** de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.
- b) **Definir as diretrizes gerais e a estrutura operacional** de implementação da adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

- c) **Mobilizar os(as) Avaliadores(as) Educacionais** – AEs por unidade federada, sendo um(a) indicado(a) pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED/Secretaria Estadual de Educação e outro(a) indicado(a) pela UNDIME.
- d) **Prover capacitações para os(as) AEs e outros(as) gestores(as)** estaduais, distrital e/ou municipais **envolvidos(as) no processo** de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, quando necessário.
- e) **Analisar relatórios da realização das atividades dos(as) AEs e autorizar**, mediante o cumprimento das atribuições acordadas, o **pagamento** do auxílio previsto para cada uma das etapas.
- f) **Apoiar o trabalho dos(as) AEs no assessoramento** aos estados, Distrito Federal e municípios na adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, contribuindo para o alcance dos resultados esperados.
- g) **Orientar a ação realizada pelos(as) AEs na atuação in loco** junto aos estados, Distrito Federal e municípios.
- h) **Produzir e distribuir materiais técnicos** que subsidiem as capacitações para a adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, tendo como referência os seguintes documentos:
 - i. Alinhando os Planos de Educação;
 - ii. Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação;
 - iii. Construindo as Metas do seu Município.
- i) **Promover a articulação política entre os parceiros** estaduais, distrital e municipais para a implementação da adequação/elaboração dos planos de educação.
- j) **Apoiar, por meio dos(as) AEs, o trabalho das comissões** estaduais, distrital ou municipais constituídas para elaborar/adequar os planos de educação.
- k) **Acompanhar, monitorar e avaliar o desenvolvimento** da implementação da adequação/elaboração dos planos de educação em âmbito estadual, distrital e municipal. (Grifos dos autores).

O FNDE/MEC (BRASIL, 2013a, p. 3) tem quatro atribuições, que envolvem ações de formação e pagamentos do Auxílio Avaliação Educacional dos AEs.

- a) **Contratar** os(as) Avaliadores(as) Educacionais – AEs.
- b) Atuar em parceria com a SASE/MEC na **implementação da adequação/elaboração** dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, no que lhe couber.
- c) Promover, em parceria com a SASE/MEC, a **capacitação** dos(as) Avaliadores(as) Educacionais e outros(as) gestores(as) estaduais, do Distrito Federal e municipais na utilização do Sistema de Avaliação Educacional – SAE, quando necessário.
- d) Efetuar o **pagamento do Auxílio Avaliação Educacional** – AAE para os(as) Avaliadores(as) Educacionais – AE que firmarem o Termo de Compromisso, nos termos da RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 24, de 25/05/2011, mediante autorização da SASE/MEC. (Grifos dos autores).

O Consed (BRASIL, 2013a, p. 3) atua com nove ações, agregando designação de AEs e da Comissão Estadual; supervisão e acompanhamento da elaboração dos planos na esfera estadual e distrital; apoio aos Municípios; garantia de insumos e infraestrutura básica; distribuição de materiais; e, por fim, o encaminhamento da proposta de plano estadual/distrital de educação para análise e validação no executivo e legislativo.

- a) Desenvolver as ações previstas na adequação/elaboração dos planos estaduais e distrital de educação em 2013, em parceria com a SASE/MEC, FNDE/MEC e com a UNDIME.

- b) **Designar**, em parceria com a UNDIME, um(a) **representante por estado para ser Avaliador(a) Educacional** na execução da adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação em 2013.
- c) **Designar comissão estadual/distrital** para debater e propor adequação/elaboração do **plano estadual/distrital** de educação.
- d) **Supervisionar e acompanhar** o processo de adequação/elaboração do **plano estadual/distrital de Educação**.
- e) **Promover as ações necessárias para apoiar os municípios** na adequação/elaboração dos planos municipais de educação, em articulação com a comissão estadual/distrital, a SASE/MEC e o FNDE/MEC.
- f) **Garantir a infraestrutura básica para o pleno desenvolvimento do trabalho dos(as) AEs**.
- g) **Disponibilizar**, quando necessário, **insumos tanto para os(as) AEs** desenvolverem as atribuições a eles(as) previstas, como também para a **comissão estadual/distrital e para os(as) participantes das atividades** relativas à adequação/elaboração dos planos de educação, como:
 - i. Encontros no estado, no Distrito Federal e nos municípios;
 - ii. Conferência estadual ou distrital de educação.
- h) Adotar providências para **distribuir materiais** (documentos de subsídios) para os encontros.
- i) **Encaminhar a proposta de plano estadual/distrital de educação às instâncias pertinentes para análise e validação**. (Grifos dos autores).

A Undime (BRASIL, 2013a, p. 3) desenvolve três ações, voltadas, especificamente, para o apoio ao planejamento no âmbito dos Municípios, com a designação de AEs e garantia de infraestrutura para o desenvolvimento do trabalhos.

- a) **Designar**, em articulação com a Secretaria de Estado da Educação, um(a) representante da UNDIME Seccional do Estado para exercer a função de **Avaliador(a) Educacional** no gerenciamento e execução das ações previstas na adequação/elaboração dos planos municipais de educação em 2013.
- b) **Desenvolver as ações previstas** na adequação/elaboração dos **planos municipais de educação** em 2013, de forma coordenada com os governos federal (SASE e FNDE/MEC), estaduais, distrital e municipais.
- c) **Garantir a infraestrutura básica para o trabalho dos(as) AEs**. (Grifos dos autores).

As Secretarias Municipais de Educação (BRASIL, 2013a, p. 4) têm seis atribuições neste processo, sendo, basicamente, de nomeação de uma comissão municipal e de uma equipe técnica; apoio logístico e de insumos para a comissão, equipe e gestores; distribuição de materiais; e encaminhamento da proposta de plano municipal de educação para análise e validação no executivo e legislativo.

- a) **Nomear Comissão Municipal** com a responsabilidade de elaborar/adequar o plano municipal de educação.
- b) Assegurar o **apoio logístico** para a realização de atividades, promovidas pela **Comissão Municipal**, voltadas para o aprofundamento e debate sobre o plano municipal de educação.
- c) **Disponibilizar para os(as) AEs**, se necessário, **insumos para as reuniões das comissões designadas** para a adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e

municipais de educação, visando ao cumprimento das atribuições a eles(as) previstas.

d) **Prover, quando necessário, insumos para a Comissão Municipal designada** para adequação/elaboração do plano municipal de educação, bem como **para gestores e equipe técnica** que participará de atividades como:

- i. encontros no município, regionais ou estaduais;
- ii. conferência municipal de educação.

e) Adotar providências para **distribuir materiais** (documentos de subsídios) para os encontros, quando necessário.

f) **Encaminhar a proposta de plano municipal de educação às instâncias pertinentes para análise e validação.** (Grifos dos autores).

A Comissão (estadual, distrital ou municipal) (BRASIL, 2013a, p. 4) tem como atribuição precípua a elaboração ou adequação do plano de educação, sempre partindo do definido em conferências de educação que debatem conteúdos organizados em um texto-base.

a) **Elaborar proposta de trabalho** para a adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação em 2013.

b) **Estruturar a análise situacional** da realidade educacional do estado, do Distrito Federal ou município, considerando as metas previstas no [PNE]

c) **Elaborar o texto-base da proposta de plano** estadual, distrital ou municipal de educação.

d) **Organizar a conferência de educação para debater os conteúdos do texto-base.**

g) **Propor ao Executivo, a partir das conclusões da conferência, Projeto de Lei** de instituição do plano estadual, distrital ou municipal de Educação a ser analisado e, posteriormente, encaminhado ao Legislativo. (Grifos dos autores).

Nesse conjunto de ações, o maior número de atribuições são as delegadas aos(às) AEs nos Estados e no Distrito Federal, somando quatorze competências (BRASIL, 2013a, p. 5), agregando capacitações, orientações e auxílio aos envolvidos; planejamento e realização de reuniões de trabalho; subsídios e acompanhamento das discussões, definições das metas e estratégias tendo como referência o PNE; articulação com os Fóruns permanentes de educação ou comissão similar; permanente com a equipe coordenadora do Plano de Ações Articuladas (PAR) e emissão de relatórios parciais e final:

a) participar das **capacitações** realizadas pela SASE/MEC

b) informar às equipes técnicas do FNDE/MEC e da SASE/MEC sobre alterações no **cronograma**, se houver

c) **orientar e auxiliar os agentes envolvidos** na adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação

d) **informar** por escrito à SASE/MEC [...] **os municípios** que manifestarem **interesse em receber a assistência técnica** dos(as) AEs [...]

e) apresentar o **planejamento para cada etapa de trabalho**, contendo, no mínimo, os objetivos, justificativa, metodologia, participantes e a programação prevista

f) **planejar e realizar reuniões de trabalho**, sempre que necessário e em acordo com os **interessados**

- g) **subsidiar e acompanhar** as discussões, definições, adequação/elaboração das metas, qualificação das estratégias planos estaduais, distrital e municipais de educação, tendo como referência [o PNE]
- h) elaborar **relatórios técnicos de cada etapa** de desenvolvimento do trabalho, registrando os avanços e as dificuldades encontradas, conforme as orientações da SASE/MEC e/ou FNDE/MEC
- i) **orientar** as Secretarias Estaduais, Distrital e Municipais de Educação quanto à elaboração das metas e qualificação das estratégias previstas no [PNE], e prestar **assistência técnica, preferencialmente, a distância**, por meio de correio eletrônico e telefone, de acordo com a necessidade
- j) elaborar e consolidar **relatório final** do trabalho realizado em conjunto com os(as) AEs que atuam na mesma unidade federada, a ser inserido no Sistema de Avaliação Educacional – SAE
- k) **articular-se com os Fóruns** Estaduais, Distrital e Municipais de Educação ou comissão similar tendo em conta que essa instância participa, no âmbito do estado, do processo de concepção, implementação e avaliação da política de educação
- l) estabelecer **diálogo permanente com a equipe coordenadora do Plano de Ações Articuladas – PAR** nos âmbitos estaduais, distrital e municipais
- m) assegurar **que o PAR seja levado em consideração** pelas comissões estaduais, distrital e municipais de elaboração dos respectivos planos de educação
- n) acompanhar a tramitação do PLC 103/2012 (Grifos dos autores).

3.2 Encontros de formação e ações de informação: observação in loco

No Tocantins, há apenas nove AEs, sendo um Coordenador, dois executivos e seis técnicos. São estes seis últimos os responsáveis para orientar, acompanhar, supervisionar e apoiar os 139 Municípios do Estado. Isto, cumprindo a quantificação definida pela SASE/MEC de um conjunto de, aproximadamente, 25 Municípios por AE técnico.

Os(as) nove AEs do Estado do Tocantins, realizaram diretamente quatro encontros de formação, sendo três em maio (13 a 15; 21 a 23; 25 a 27) e um em setembro (05 e 11) de 2014, com os Dirigentes Municipais de Educação (DME) e técnicos dos 139 (cento e trinta e nove) Municípios do Tocantins; técnicos da Secretaria Estadual de Educação; e membros do Fórum Estadual de Educação.

Participaram, também, como palestrantes, do I e II Ciclo de Seminários da Undime Seccional Tocantins, realizados respectivamente nos dias 20 e 21 de agosto e 17 e 18 de setembro de 2014, discutindo as temáticas abordadas nas metas do PNE, como o trabalho do DME e a ordenação de despesas, com suas múltiplas faces do gerenciamento e das responsabilidades administrativas; a educação básica; o PME como instrumento de gestão democrática e de controle social; o PME e o financiamento da educação básica; a elaboração ou reelaboração do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) e os seus impactos no PME.

Figura 1. Educadores discutem elaboração dos planos de educação municipais – 13 de maio de 2014, na Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas.



Foto: Lucas Nascimento/Seduc

Figura 2. Oficinas capacitam gestores para elaboração dos Planos de Educação – 14 de maio de 2014, na Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas.



Fotos: Marcus Mesquita/Seduc

Figura 3. Secretária Municipal de Educação de Tocantinópolis na Formação Local – 14 de maio de 2014, na Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas



Fotos: Marcus Mesquita/Seduc

Figura 4. Secretário Municipal de Educação de Rio da Conceição na Formação Local – 14 de maio de 2014, na Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas



Fotos: Marcus Mesquita/Seduc

Além das formações dos envolvidos no Estado e nos Municípios, estes avaliadores participam de capacitações realizadas pela SASE/MEC e estão, diretamente, orientando e auxiliando na adequação ou elaboração dos planos estadual e municipais de educação, por meio de reuniões de trabalho, subsidiando e acompanhando as discussões, e definições, das metas e qualificação das estratégias.

Considerações finais

Com o propósito de apresentar aspectos da trajetória sociopolítica deflagrada em 2013 pelo MEC/SASE para a elaboração ou adequação dos PMEs no Estado do Tocantins, com as possibilidades de efetivação do regime de colaboração e da gestão democrática, destaca-se, inicialmente, o significativo movimento sociopolítico em torno do planejamento da educação na segunda década do século XXI, que, de certa forma, tem enfrentado o desafio, perpassado por disputas, de definir o objetivo comum da educação municipal.

Com o intuito unicamente de explorar a diversidade e compreender a variedade de material e de perspectivas existentes em relação ao universo e sujeitos pesquisados, os dados apresentados pelo [Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle](#) do MEC (Simec/MEC) demonstram a situação geral no Tocantins em relação à existência de PMEs, sendo que 128,92% dos Municípios não possuem o Plano e 11,8% o possui.

Em se tratando da disputa de concepções acerca das temáticas ‘sistema e planejamento’, do exigido pelo PNE; do baixo número de Municípios com PME; do prazo de um ano, para a elaboração ou adequação dos PMEs; do número de demandas para este processo, é possível inferir que a tarefa no Tocantins é ampla, primordial e complexa. Isto, pelo fato de os Municípios apresentarem diferenças e diversidade quanto ao cumprimento das ações, estando a maior parte deles com um tempo muito restrito para construir um processo e um documento de modo participativo.

Ainda, nesse mesmo processo, em conhecimento, há ideias que merecem ser investigadas posteriormente, como segue:

- a) Considerando que um sistema pode ser conceituado como toda a organização complexa que recolhe e transmite informação, gera atividades e controla resultados, dotado de certa autonomia, mas, permanentemente, articulado ao contexto, o PME parece ser elaborado a margem de uma ideia sistêmica;
- a) a existência de traços da concepção de planejamento tecnocrático, com muita ênfase no produto em um ano, independentemente das realidades político-sociais dos Municípios, com ações de certa forma fragmentadas e focalizadas, com o planejamento com um exercício da análise de cenários, de previsão de tendências, de formulação de missões, sem rever as intencionalidades da educação, explicitando seus objetivos; concepção que pode impedir o amadurecimento dessas equipes locais, propiciado pelo próprio processo, bem como dificultar que os planos elaborados se constituam em instrumentos políticos e técnicos norteadores das ações educacionais dos Municípios e para que sejam alcançados os resultados esperados; o exercício de elaboração do PME pelo próprio Município contribuirá, também, para que se solidifique em outras instâncias do sistema de educação, a prática do planejamento como orientador das ações educativas, a exemplo da elaboração dos projetos político pedagógicos das instituições educativas municipais;
- a) a inexistência de ações específicas explicitadas pela SASE/MEC de apoio técnico aos demais entes federados para a implementação dos planos, mesmo que o documento de orientação aos(as) AEs faça menção ao acompanhamento desta implementação; esta é uma das etapas que pode levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos;
- b) a orientação da SASE/MEC de que uma Equipe Técnica sistematize o documento-base do PME; em uma concepção político social, esta ação é realizada com a participação social, devendo esta análise e sistematização ser realizada por uma

Comissão Representativa da Sociedade, para garantir a democracia, e, melhor ainda ser for o Fórum, pois esta é uma de suas atribuições;

- c) o alto número de Municípios por AE técnico, considerando a dimensão do trabalho e as dificuldades e fragilidades das esferas municipais, a exemplo, com a própria constituição de sua Equipe Técnica e da Comissão Municipal; com a elaboração de uma portaria ou decreto; com a constante confusão entre os significados e as funções do Fórum Permanente de Educação, do CME e da Comissão do PME; com o trabalho de busca das/nas fontes e análise dos dados; com a compreensão do financiamento da educação, com as fonte e os recursos;
- d) por fim, no Estado do Tocantins, da proposta da Comissão Estadual, sob a responsabilidade do Fórum Estadual de Educação, da avaliação, adequação do plano de educação e elaboração da Minuta de Lei, em um prazo de quatro meses, partindo do que será produzido pela equipe técnica da Seduc, não das definições em conferência estadual de educação, para debater um texto-base. Isto, com o argumento de que o Fórum já ser representativo da sociedade. Do exposto, a despeito da autonomia do ente estadual, está sendo proposta outra forma de participação social, o que pareceu a não engajada, fenômeno que poderá ser investigado em pesquisas posteriores.

Referências

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o Brasil a partir do regime de colaboração – novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set., 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20/02/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação** – Caderno de Orientações. MEC/SASE/DICOPE, Brasília, DF, 2014c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014a. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 28/06/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação (Conae 2014)** – Documento Base. Vol.: I e II. Brasília, 2014b. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em 03/05/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Orientações gerais aos(as) avaliadores(as) educacionais no trabalho de adequação/elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação**. MEC/SASE, Brasília, DF, 2013a. Mimeo.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Alinhando os Planos de Educação, Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, Construindo as Metas do Seu Município. MEC/SASE, Brasília, DF, 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação** – Documento Final. Brasília, DF, 2010. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em: 03/05/2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 28/06/2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 59/2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 28/06/2014.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

FERNANDES, Katya Lacerda; LAGARES, Rosilene. Projeto societário e educação: a gestão educacional na primeira década do século XXI. In: **Simpósio de Educação do Campus de Palmas**. Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas. Palmas, TO, 2013.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

LAGARES, Rosilene. **Apontamentos para disciplina Planejamento e Gestão da Educação**. Curso de Pedagogia, Campus de Palmas, Universidade Federal do Tocantins. Palmas, TO, 2014. Mimeo.

LIMA; Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. esp., 2007. p. 37-45.

MOMMA; Adriana Missae; CARDOSO, Lindavel Delgao; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Políticas Públicas: para quem e para que projeto político-social?. In: LIMA, Eneide Maria de (org.). **Políticas Públicas de educação-saúde: reflexões, diálogos e práticas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009. p.19-27.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 266/2012**. Institui da Comissão para Organização e Sistematização do Plano Municipal de Educação. Palmas, 2012a. Disponível em: www.palmas.to.gov.br. Acesso em: 15/05/2012.

PALMAS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 1.911/2012**. Institui o Fórum Permanente da Educação de Palmas (FE-Palmas). Palmas, TO 2012b. Disponível em: www.palmas.to.gov.br. Acesso: em 21/09/2012.

SÁ-Silva, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: www.rbhcs.com. Acesso em: 02/02/2014.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/1999. p. 119-136.

SOUSA, Adaires Rodrigues; LAGARES, Rosilene. Em busca da(s) intencionalidade(s) da educação no município de palmas – um estudo acerca da elaboração do plano municipal. *In: Anais VIII Simpósio Nacional de Educação e II Colóquio Internacional de Políticas Educacionais e Formação de Professores* – Transnacionalização das Políticas Educacionais: impactos na formação docente. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Departamento de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Frederico Westphalen, RS, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. 17. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2008.

VASCONCELLOS, C. dos S. **Planejamento**: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico. 5. ed. São Paulo: Libertad, 1999.

Site

www.simec.mec.gov.br. Acesso em: 20/12/2013.